91-04316/

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DU BUDGET ET DE L'ADMINISTRATION

Étude de l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la Fonction publique

SOMMAIRE DES FAITS SAILLANTS ET DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE LA COMMISSION

Québec, le 21 mars 1991

Publié par le Secrétariat des commissions
Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Bureau 3.28
Québec (QUÉBEC)
G1A 1A3
(418) 643-2722

en collaboration avec
la Commission de la fonction publique du Québec
et le Vérificateur général du Québec

L'emploi du générique masculin dans ce document désigne aussi bien les femmes que les hommes et n'est utilisé que dans le but d'alléger le texte.

Also available in English

INTRODUCTION

Conformément à l'article 172 de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., c. F-3.1.1), la Commission parlementaire du budget et de l'administration de l'Assemblée nationale a étudié l'opportunité de maintenir en vigueur ou, le cas échéant, de modifier la Loi sur la fonction publique et a entendu, à ce sujet, les personnes et organismes intéressés lors de ses audiences publiques des 9, 10, 23, 24 et 25 octobre 1990.

Le 17 décembre 1990, la Commission a déposé à l'Assemblée nationale le rapport de ses travaux intitulé "*Au service du citoyen: la raison d'être de la fonction publique du Québec*".

Le présent document fait la synthèse des principales observations, conclusions et recommandations du rapport dc la Commission à l'égard des quatre thèmes qui ont marqué ses travaux, soit la qualité des services aux citoyens, le leadership dans l'implantation de la loi, l'imputabilité, la dotation et le développement.

Le lecteur est invité à se référer au texte du rapport pour de plus amples informations.

---

* QUÉBEC, *Au Service du citoyen: la raison d'être de la fonction publique du Québec. Rapport final,* Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 17 décembre 1990, 152 p., ISBN 2-550-21475-7

LA QUALITÉ DES SERVICES AUX CITOYENS

1. Faits saillants

Les améliorations apportées aux services aux citoyens se sont concentrées sur les méthodes et outils de travail.

Les fonctionnaires en contact direct avec la clientèle reçoivent très peu de formation et sont peu souvent consultés sur l'élaboration et la confection des outils de travail qu'ils doivent utiliser pour donner satisfaction au client.

Environ 9 personnes sur 10 se disent satisfaites des services qu'elles ont reçu de la part de la fonction publique.

40% des citoyens jugent que les systèmes téléphoniques pour rejoindre la fonction publique sont inadéquats.

19% des citoyens qui ont utilisé le téléphone ont dû passer par au moins trois intervenants avant de rejoindre le fonctionnaire qui pouvait résoudre leur problème.

Seulement le tiers des citoyens sont satisfaits des justifications fournies par les fonctionnaires pour expliquer les décisions qu'ils prennent à leur endroit.

Les formulaires que les citoyens doivent remplir sont encore trop complexes. Les deux-tiers des attachés politiques des députés ont eu à aider un ou plusieurs commettants à remplir un formulaire pour obtenir un service gouvernemental.

Les délais sont trop longs pour obtenir une réponse lorsqu'il s'agit d'une réclamation complexe ou "hors normes".

Les changements fréquents dans les orientations des ministères et organismes sont faits sans trop de concertation et de consultation avec tous les paliers de leur structure.

2 Recommandations

- Que le client soit la préoccupation première des fonctionnaires à tous les niveaux. Que cette préoccupation soit déclenchée par des attentes concrètes fixées à tous les fonctionnaires du haut en bas de l'appareil gouvernemental.

- Que les fonctionnaires en contact direct avec le client soient consultés dans la confection de leurs méthodes et outils de travail.

- Que des équipes spéciales de fonctionnaires formés adéquatement s'occupent de régler en priorité les cas complexes ou "hors normes".

- Que des programmes de formation continue soient élaborés et dispensés aux fonctionnaires de première ligne afin qu'ils soient mieux équipés pour régler et justifier les décisions qu'ils prennent.

- Que tous les ministères et organismes se dotent de bureaux de plaintes rattachés à la direction supérieure de l'administration.

- Que les ministères et organismes informent systématiquement leur clientèle des recours auxquels ils ont droit face aux décisions rendues.

- Que les systèmes téléphoniques soient améliorés et que les préposés aux appels soient formés adéquatement pour être en mesure de mieux orienter au fonctionnaire approprié les appels reçus.

- Que l'aptitude et l'intérêt à desservir le public soient des critères de sélection important des futurs fonctionnaires.

LE LEADERSHIP DANS L'IMPLANTATION DE LA LOI

1. Faits saillants

Après 20 ans de centralisation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines, la réforme amorcée par la nouvelle Loi de la fonction publique exigeait de la part du maître d'oeuvre une stratégie d'implantation de la nouvelle loi axée sur la modification radicale des attitudes, des comportements et des valeurs de tous les fonctionnaires. Cette étape fondamentale du processus d'implantation a été escamotée.

Un des moyens qui aurait favorisé ces changements radicaux dans les attitudes, comportements et valeurs des fonctionnaires aurait été de développer, d'adapter et de vendre, par un vaste programme de communication et de formation, une politique générale de gestion des ressources humaines regroupant les grandes orientations ou principes de base qui auraient servi de cadre à la gestion des ressources humaines. Cette politique générale n'a jamais vu le jour.

À partir de cette politique générale, il aurait fallu adopter de nouvelles politiques particulières de gestion des ressources humaines qui auraient explicité exclusivement les objectifs généraux poursuivis ainsi que les moyens d'évaluation des résultats.

Ces politiques particulières édictées sont allées bien au-delà des objectifs généraux, en définissant les moyens pour les mettre en pratique, ce qui a laissé peu de marge de manoeuvre aux gestionnaires. Quant à l'évaluation des résultats, un système efficace à cet effet reste encore à développer et à appliquer.

Quant aux conventions collectives signées depuis l'entrée en vigueur de la loi, elles ne finissent plus de s'allonger et de limiter la marge de manoeuvre des gestionnaires.

La majorité des intervenants aux audiences publiques, provenant de l'intérieur de la fonction publique se sont montrés fort discrets ou ont tout simplement omis de faire des commentaires sur l'efficacité du leadership exercé dans la mise en oeuvre de la réforme qui devait découler de la loi 51 de 1983. Certains se sont surtout consacrés à protéger leurs intérêts corporatifs alors que d'autres, qui détiennent le pouvoir bureaucratique, ont tenté de protéger le statu quo.

2. Recommandations

Considérant ce qui précède, la Commission a acquis la conviction que seul un changement d'ordre organisationnel peut remédier à la situation. Elle recommande donc:

- Qu'un ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens soit nommé et relève du Conseil exécutif. Ce ministre serait d'office vice-président du Conseil du trésor.

  Ce ministre assumerait les responsabilités présentement confiées au Conseil du trésor en matière de gestion des ressources humaines, à l'exception de l'établissement des effectifs maxima et de l'approbation de l'enveloppe globale disponible pour les négociations.

  Ce ministre serait responsable de l'Office des ressources humaines qui conserverait ses responsabilités actuelles, auxquelles seraient ajoutées l'élaboration des mandats et la conduite des négociations à l'intérieur de la fonction publique, ainsi que la classification des emplois.

  L'Office, par ailleurs, serait chapeauté par un Conseil d'administration formé de représentants du ministre, de sous-ministres et de dirigeants d'organismes responsables de mandats sectoriels d'envergure.

Enfin, ce ministre assurerait l'harmonisation des efforts des ministères et organismes en vue d'améliorer les services à la clientèle et en évaluerait les résultats.

- Que la Loi sur la fonction publique soit amendée afin de rendre le ministre délégué à la Fonction publique et aux services aux citoyens responsable de l'application de la Loi sur la fonction publique.

L'IMPLANTATION D'UN SYSTÈME D'IMPUTABILITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE

A. L'IMPUTABILITÉ INTERNE

1. Faits saillants

La délégation des pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines est amorcée dans la plupart des organismes mais d'une façon inégale. Les pouvoirs délégués portent sur des aspects relativement mineurs au niveau des gestionnaires et ne vont pas assez bas dans la structure hiérarchique.

Enfin, plus de 50% des pouvoirs délégués le sont à des unités conseil.

Il n'y a pas d'objectifs précis fixés au niveau des sous-ministres et dirigeants d'organismes en matière de gestion des ressources humaines. Au niveau des cadres supérieurs, la situation est différente mais le système en place est loin d'être articulé et appliqué d'une façon rigoureuse et systématique.

Au niveau des professionnels de 45 ans et plus, près de 40% admettent ne recevoir aucun objectif ou mandat clair annuellement. Par ailleurs, une proportion semblable déclarent que les objectifs reçus n'ont aucun lien avec les services à la clientèle.

Sur le plan de la reddition de comptes, lorsqu'ils existent, les systèmes sont appliqués avec peu de rigueur et avec une certaine complaisance, particulièrement chez les professionnels.

En ce qui concerne les sanctions positives, les moyens disponibles pour reconnaître les performances supérieures sont restreints et ont plus ou moins de rigueur au niveau de leur application, à cause de la pauvreté des moyens disponibles pour mesurer les résultats. Quant aux sanctions négatives, elles sont quasi absentes, du moins en apparence.

2. Recommandations

- Que l'autorité compétente fixe aux sous-ministres et dirigeants d'organisme des attentes précises quant à leur nature et fermes quant à l'échéancier d'application relativement à l'implantation d'un système d'imputabilité interne supposant des attentes précises axées sur les résultats à tous les niveaux de leur organisation, notamment la satisfaction des citoyens à l'égard des services.

- Que soit élaboré et dispensé dans les meilleurs délais un programme de formation à l'intention des gestionnaires de tous les niveaux sur les principaux critères et composantes d'un véritable système d'imputabilité.

- Que les ministères et organismes revisent à la baisse le nombre de leurs paliers hiérarchiques de manière à favoriser une véritable délégation de pouvoirs à chacun des niveaux.

- Que les ministères et organismes accélèrent la délégation vers le bas de la structure hiérarchique, tant sur le plan de l'importance des choses déléguées que sur le plan de pouvoirs décisionnels qui s'y rattachent et, en particulier, en ce qui concerne les décisions à rendre en rapport avec les demandes de la clientèle.

- Que soient développés en parallèle les moyens et les outils appropriés dont les gestionnaires auront besoin pour appliquer efficacement un tel système d'imputabilité.

- Que soit élaboré en priorité un programme de formation sur les principaux aspects de la gestion des ressources humaines, afin de préparer les gestionnaires à assumer les responsabilités qui leur seront déléguées et de récupérer des unités conseil les responsabilités qu'ils devraient normalement assumer.

B. L'IMPUTABILITÉ EXTERNE

Prémisses:

- Les parlementaires ont le devoir d'exercer une surveillance sur les actes gouvernementaux et sont, à cet égard, eux-mêmes imputables envers les citoyens de la qualité de la gestion gouvernementale.

- L'imputabilité externe regroupe l'ensemble des moyens mis à la disposition des parlementaires afin que l'Exécutif leur fournisse les informations et les explications nécessaires à l'évaluation de la qualité de la gestion des ressources publiques.

1. Faits saillants:

Les mécanismes actuels d'imputabilité externe sont inadéquats et insuffisants car ils ne donnent que des aperçus partiels de la gestion:

- l'étude annuelle des crédits budgétaires porte sur les grandes orientations gouvernementales et non sur la gestion;

- l'examen des orientations, des activités et de la gestion des organismes publics est rarement effectué, bien que les commissions aient les pouvoirs suffisants;

- la vérification des engagements financiers constitue un exercice ponctuel et irrégulier de la gestion des ressources matérielles et financières, et non des ressources humaines;

- les pouvoirs d'initiative des commissions ne sont pas utilisés pour scruter la gestion gouvernementale;

- l'étude des rapports du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen se fait en dérogation du Règlement et est dépendante d'une entente entre les formations politiques.

Les rapports annuels des ministères et des organismes sont déposés en retard et ne font pas l'objet d'un examen formel par les parlementaires qui n'en reçoivent d'ailleurs pas copie. Leur contenu ne fournit que des informations générales ne permettant pas de mesurer l'atteinte des objectifs de la loi.

La prédominance des lignes de parti et l'absence d'un leadership parlementaire efficace sont les principales causes des difficultés en matière d'imputabilité externe.

La rigidité des règles de procédure (notamment celle de la double majorité), le manque d'intérêt, l'organisation du travail parlementaire, la nature de ce travail, les ressources disponibles (notamment l'information fournie, la disponibilité des intervenants) sont d'autres facteurs importants.

2. Recommandations

- Réactiver la réforme parlementaire en s'intéressant davantage aux attentes et aux besoins des députés en matière d'imputabilité.

- Rendre les présidents de commission eux-mêmes imputables des résultats de leur commission.

- Donner l'obligation aux commissions d'examiner la gestion de la majorité des organismes publics dans l'espace d'une législature (quatre ans) et revoir le processus de sélection des organismes.

- Donner l'obligation aux commissions d'examiner annuellement les rapports annuels d'activités des ministères; le contenu de ces rapports serait toutefois revisé en profondeur et une importance particulière sera accordée à la qualité des services aux citoyens et aux mesures prises par le ministère pour évaluer le degré de satisfaction.

- Donner l'obligation au ministre responsable de la loi de faire état dans un rapport annuel des progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs de la loi et des activités résultant de ses pouvoirs en matière de gestion des ressources humaines.

- Étudier la possibilité de faire témoigner les sous-ministres devant les commissions parlementaires en s'inspirant de la pratique établie à Ottawa et dans les autres législatures provinciales.

- Donner l'obligation à deux commissions parlementaires d'examiner le rapport annuel du Vérificateur général et du Protecteur du citoyen.

LA DOTATION DES EMPLOIS ET LE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

1. Faits saillants

Les ministères et organismes, y compris les organismes centraux (Conseil du trésor et Office des ressources humaines) n'ont aucun système de planification des besoins en ressources humaines.

La sous-utilisation d'une partie importante des cadres (35%) et des professionnels (22%) de 45 ans et plus génère des pertes annuelles importantes (plus de 8,5 millions $ par année pour la seule région de Québec).

Par ailleurs, le nombre d'occasionnels de toutes les catégories ne cesse de s'accroître: 12 311 en décembre 1989, soit 1 employé sur 5. Le processus d'embauche actuel des occasionnels comporte bien des aspects négatifs: inscriptions dans 80 ministères et organismes, gaspillage de ressources, encouragement au patronage administratif et politique, valeur inégale de la sélection, etc.

Le processus de dotation comporte les déficiences suivantes:

- Au plan de la promotion, seulement 10% des mouvements internes du personnel font suite à une promotion. Les possibilités sont réduites et le processus de concours est peu crédible à cause des exigences additionnelles requises dans 40% des cas, la promotion de personnes en poste "par intérim" dans près de 50% des concours et les promotions sans concours (35%). Ces pourcentages ne sont toutefois pas cumulatifs.

- Au plan du recrutement, l'accès est très limité (1 500 nouvelles entrées en fonction par année), ce qui a pour effet de rendre inopérantes les volontés gouvernementales touchant l'accès à l'égalité. (Ex.: si les personnes recrutées depuis 5 ans avaient été choisies parmi les minorités ethniques, leur représentativité au sein de la fonction publique n'aurait augmenté que de 1%. De plus, les exigences additionnelles favorisent d'une part les occasionnels en place et d'autre part, freinent l'entrée des jeunes avec peu ou pas d'expérience).

- Au plan du développement, les efforts investis sont importants en nombre, mais peu significatifs par rapport à la productivité du fait qu'ils ne répondent pas à un plan gouvernemental intégré et cohérent (pas d'identification de besoins, pas de vision d'ensemble, pas d'évaluation des résultats, etc.).

En conclusion, les perspectives d'avenir partagées par les intervenants aux audiences et certaines études récentes identifient la ressource humaine comme étant la plus importante à considérer pour relever ces nouveaux défis.

2. Recommandations:

- Accorder aux ressources humaines une importance au moins égale aux ressources financières et autres.

- Élaborer un système central de planification des besoins en ressources humaines et en demander l'application aux ministères et organismes sous forme d'attentes signifiées.

- Faire un inventaire systématique des personnes sous-utilisées dans chacun des ministères et organismes et poser un diagnostic pour chacun des cas dans le but d'appliquer une solution appropriée.

- Instaurer un leadership central en matière de développement des ressources humaines et consacrer en priorité les énergies et les fonds disponibles au recyclage des personnes sous-utilisées.

- Revoir systématiquement le processus actuel de sélection des cadres supérieurs et privilégier des critères plus appropriés à la gestion des personnes qu'à celle des dossiers.

- Diminuer le nombre de niveaux hiérarchiques et confier de plus grandes responsabilités aux cadres intermédiaires en matière de gestion des ressources humaines.

- Effectuer le recrutement au niveau des classes d'entrée de chaque catégorie d'emploi pour favoriser notamment l'accès des jeunes à la fonction publique.

- Combler les vrais emplois de nature occasionnelle (cycliques et projets spécifiques) par des concours de recrutement sous la responsabilité de l'Office des ressources humaines et créer une banque centrale gérée par celui-ci pour combler les emplois d'une durée de moins de 6 mois.

- Régulariser la situation des empoyés occasionnels embauchés pour occuper des postes d'une certaine durée en les soumettant à un concours identique à celui des employés permanents lorsque des postes deviendront disponibles, titulariser ceux qui occupent des postes de façon ininterrompue depuis plusieurs années. Quant aux 3 500 postes occasionnels transformés en postes permanents, titulariser les personnes en cause par une disposition transitoire comme cela fut fait en 1983.

NATIONAL ASSEMBLY OF QUÉBEC

COMMITTEE ON THE BUDGET AND ADMINISTRATION

Study of the expediency of maintaining in force
or, if necessary, of amending the
Public Service Act

SUMMARY OF HIGHLIGHTS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE'S REPORT

Québec, 21 March 1991

Published by the Secretariat of Committees
National Assembly
Parliament Buildings
Suite 3.28
Québec (Québec)
G1A 1A3
Tel. (418) 643-2722

in collaboration with
the Commission de la fonction publique du Québec
and the Auditor General of Québec

Également disponible en français

INTRODUCTION

In accordance with section 172 of the Public Service Act (R.S.Q., chapter F-3.1.1), the Committee on the Budget and Administration of the National Assembly has studied the expediency of maintaining the Public Service Act in force or of amending it, and heard representations on this matter from interested persons and bodies at its public hearings held on 9, 10, 23, 24 and 25 October 1990.

On 17 December 1990, the Committee tabled in the National Assembly a report entitled *Au service du citoyen: la raison d'être de la fonction publique du Québec.*[*]

This document summarizes the main observations, conclusions and recommendations of the Committee's report on the four themes of its work, i.e. The Quality of Services for Citizens, Leadership in Implementing the Act, Implementation of a System of Accountability Within the Public Service, Staffing and Human Resource Development.

Readers are invited to consult the full text of the report should they wish to have more extensive information.

---

[*] QUÉBEC, *Au Service du citoyen: la raison d'être de la fonction publique du Québec. Rapport final*, Assemblée nationale, Secrétariat des commissions, 17 décembre 1990, 152 p., ISBN 2-550-21475-7.

THE QUALITY OF SERVICES FOR CITIZENS

1. Highlights

Most of the improvements made in services for citizens have been concentrated on methods and work tools.

Public servants in direct contact with clients receive very little training and are seldom consulted in the development and preparation of the work tools they are called to use to achieve client satisfaction.

About nine people out of ten say they are satisfied with the services they have received from the Public Service.

Some 40% of citizens feel that the telephone systems for contacting the Public Service are inadequate.

Some 19% of citizen callers have been referred to at least three different parties before reaching that public servant able to resolve their problem.

Only one-third of citizens are satisfied with the explanations given by public servants for the decisions rendered concerning them.

The forms that citizens must complete are still too complicated. Two-thirds of Members' political attachés have had to help one or more constituents to fill out a form to obtain a government service.

Delays to obtain an answer are too long for complicated or non standard claims.

Frequent changes in the policies of departments and agencies are implemented with too little consultation or joint action at all organizational levels.

2. Recommendations

. That the client be the first concern of government employees at all levels. That this concern be consistent with the standards set for all employees from top to bottom of the government apparatus.

. That employees in direct contact with clients be consulted when methods and work tools are being developed.

. That special teams of appropriately trained employees be primarily affected to the settling of complex or non-standard cases.

. That continuing training programs be drawn up and dispensed to front-line public servants so that they be better equipped to settle cases and justify their decisions.

. That all departments and agencies set up complaint offices attendant to upper management.

. That all departments and agencies systematically inform their clienteles of the recourse to which they are entitled with respect to decisions rendered.

. That telephone systems be improved and that telephone operators be adequately trained so that they can transfer the calls received to the appropriate public servant.

. That the aptitude and interest for serving the public be an important selection criteria in hiring.

LEADERSHIP IN IMPLEMENTING THE ACT

1. Highlights

After 20 years of centralization of human resource management powers, the reform begun by the new Public Service Act required of the administrative leader a strategy for implementing the Act centred on a radical modification of public servant attitudes, behaviour and values. This fundamental step in the implementation process has been neglected.

One of the means of promoting such radical changes would have been to develop, adapt and sell, through a vast communication and training program, a general policy for the management of human resources, combining the main guidelines or basic principles as a framework. Such a general policy has never been prepared.

On the basis of a policy of this kind, new specific policies for human resource management should have been adopted to exclusively indicate the general objectives pursued and the means to evaluate the results.

The specific policies that were drawn up went well beyond general objectives, defining the means to put them into practice, leaving little room for managers to manoeuvre. As for the evaluation of results, an efficient system remains yet to be developed and implemented.

Collective agreements signed since the coming into force of the Act continue to extend, thereby limiting the room for managers to manoeuvre.

Most of the speakers from the Public Service at the public hearings were either very discreet or simply failed to comment on the effectiveness of the leadership demonstrated in the implementation of the reform which was to have resulted from Bill 51 of 1983. Some concentrated on protecting their corporate interests and others, holding bureaucratic power, tried to protect the status quo.

2. Recommendations

Given what precedes, the Committee is convinced that only an organizational change can remedy the situation. It therefore recommends:

- That a Minister for the Public Service and Services for Citizens be appointed and be answerable to the Conseil exécutif. This minister would be vice-chairman ex officio of the Conseil du trésor.

  This minister would assume the human resource management responsibilities now entrusted to the Conseil du trésor, with the exception of the setting of maximum staff numbers and approval of the global envelope available for negotiations.

  This minister would be responsible for the Office des ressources humaines which would keep its present responsibilities, as well as the preparation of mandates, the conduct of negotiations within the Public Service and job classification.

  The Office would be answerable to a board of directors made up of representatives of the minister, of deputy ministers and of directors of agencies with responsibility for broad sectoral mandates.

  Finally, the minister would ensure coordination of departmental and agency activities towards improving client services and assessing the results.

- That the Public Service Act be amended to render the Minister for the Public Service and Services for Citizens responsible for applying the Public Service Act.

IMPLEMENTATION OF A SYSTEM OF ACCOUNTABILITY WITHIN THE PUBLIC SERVICE

A. INTERNAL ACCOUNTABILITY

1. Highlights

The delegation of human resource management powers has begun in most agencies but in a somewhat uneven fashion. Delegated powers concern relatively minor aspects of management and do not extend far enough down the organizational structure.

Over 50% of these powers are delegated to advisory units.

There are no precise objectives set at the deputy minister or agency director level in the matter of human resource management. In upper management, the situation is different but the existing system is far from being well developed or applied systematically and rigorously.

Among professionals 45 years of age and over, close to 40% state that they are given no clear yearly objective or mandate. Furthermore, a similar proportion say that the objectives they do receive have no relationship with service to clients.

As for rendering of accounts, where required, the processes are applied casually and with a certain complaisance, particularly among professionals.

With regard to rewards, the means available for evaluating exceptional work are limited and are applied with varying degrees of objectivity due to the lack of means for measuring results. Penalties are virtually non-existent, as far as can be seen.

2. Recommendations

. That the competent authority establish, for deputy ministers and directors of agencies, specific expectations and firm deadlines for implementing an internal accountability system aimed at achieving definite results at all levels of their organization, and in particular the satisfaction of citizens using the services.

. That a training program for managers of all levels be implemented as soon as possible, based on the main criteria and elements of a genuine system of accountability.

. That the departments and agencies decrease the number of levels of hierarchy so as to encourage genuine delegation of powers to each level.

. That the departments and agencies speed up delegation of powers downward in the organizational structure, with regard to both the importance of the matters delegated and the attendant decision-making powers, in particular with regard to decisions to be made about client requests.

. That there be parallel development of the appropriate means and tools needed by managers to implement such a system of accountability effectively.

. That, as a priority, a training program on principal human resource management aspects be drawn up in order to prepare managers to assume the responsibilities that will be delegated to them and to recover from advisory units those responsibilities which should normally be theirs.

B. EXTERNAL ACCOUNTABILITY

Premises

- Parliamentarians have a duty to monitor government action and are in this respect themselves answerable to the public as to the quality of government management.

- External accountability is made up of all the means available to parliamentarians to oblige the Executive to provide them with the information and explanations required to evaluate the quality of public resource management.

1. Highlights

Existing external accountability mechanisms are inadequate for they give only an incomplete picture of management.

- The annual study of budget estimates is carried out with regard to main government policies and not to management.

- The policies, activities and management of public agencies are rarely examined although the committees have the necessary powers.

- Financial commitments in financial and material resource management are occasionally audited, but not human resources.

- The initiative powers of the committees are not exercised to examine governmental management.

- Study of the reports of the Auditor General and the Public Protector is carried out in derogation of Standing Orders and is dependent on agreement among political parties.

Annual reports of departments and agencies are submitted late and are not formally examined by parliamentarians who do not even receive copies. Their contents provide only general information not permitting the evaluation of whether legislative objectives have been achieved.

The predominance of party lines and the absence of effective parliamentary leadership are the main causes of difficulties with regard to external accountability.

The inflexibility of procedural rules (notably that of the double majority), the lack of interest, the organization and nature of parliamentary work, available resources (notably the information provided, and the availability of participants) are other important factors.

2. Recommendations

- That parliamentary reform be resumed taking better account of the expectations and needs of Members regarding accountability.

- That committee chairpersons themselves be made accountable for the results of their committee's work.

- That committees be obliged to examine the management of most public agencies within the term of a legislature (four years) and review their selection process.

- That committees be obliged to examine annual departmental activity reports. The contents of these reports should be carefully reviewed and special attention paid to the quality of services to the public and the steps taken by the department to assess the degree of satisfaction.

- That the minister responsible for the Act be obliged to set forth in an annual report the progress made in achieving legislative objectives and the activities resulting from his human resource management powers.

- That the advisability of requiring deputy ministers to testify before parliamentary committees be studied, based on practices instituted in Ottawa and other provincial legislatures.

- That two parliamentary committees be mandated to examine the annual reports of the Auditor General and the Public Protector.

STAFFING AND HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT

1. Highlights

The departments and agencies, including central agencies (Conseil du trésor and Office des ressources humaines), have no planning system for human resource requirements.

The underuse of a large portion of management staff (35%) and professionals (22%) 45 years old and over results in extensive annual losses (over $8.5 million per year for the Québec region alone).

The number of casual employees in all categories continues to increase: they were 12 311 in December 1989, which represents one out of every five employees. The present system for hiring casual employees presents many drawbacks: registration in 80 departments and agencies, waste of resources, an invitation to political and administrative patronage, selection criteria of unequal value, etc.

The staffing process reveals the following shortcomings:

- Only 10% of the internal movement of personnel is a result of promotions. Openings are limited and the competition process has little credibility due to the condition of additional requirements in 40% of cases, the promotion of employees to interim positions they held in close to 50% of competitions, and the promotions made without competition (35%). These percentages, however, are not cumulative.

- Access to jobs is very limited, with only 1500 new employees per year, rendering the government's employment equality policies ineffective. If all the persons recruited over the past five years had been selected from the ethnic minorities, for example, there would have been a mere 1% increase in their representation. Also, additional requirements favour the

casual employees already on the job and are an obstacle to the hiring of young people with little or no experience.

- As for development, much effort is expended but with little impact with regard to productivity due to the fact that they do not correspond to a coherent, integrated government plan (no definition of requirements, no overall view, no evaluation of results, etc.).

In conclusion, prospects for the future, as expressed by participants at the hearings and certain recent studies, point to human resources as the most important resource towards taking up new challenges.

2. Recommendations

- That the importance accorded human resources be at least equal to that given financial and other resources.

- That a central system for planning human resource needs be set up and that its implementation by departments and agencies be included in expressed objectives.

- That a systematic inventory of underused employees be carried out in each department and agency and a diagnosis be made of the situation in view of finding a solution.

- That there be central leadership for the development of human resources and that priority be given to devoting energies and funds to the upgrading of persons who are underused.

- That the present process of selecting upper management officials be systematically reviewed and the more appropriate criteria of personnel management be given greater importance over management of files.

- That the number of levels of hierarchy be reduced and that greater responsibilities be entrusted to middle management officials in matters of human resources.

- That new employees be recruited at the entry level of each employment category, primarily to favour access to the Public Service by young people.

- That genuine casual jobs (cyclical and specific projects) be filled by means of recruitment competitions under the auspices of the Office des ressources humaines and that a central bank managed by the Office be created to fill positions of a duration of under six months.

- That the situation of casual employees hired for positions of a given duration be regularized by requiring them to enter competitions identical to those for permanent employees when positions become available, and that those who hold positions for an uninterrupted period of several years be made permanent; that the holders of those 3500 casual positions made into permanent positions be made permanent employees by means of a transitional provision, as was done in 1983.